Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5002

19. 06. 96

Gesetzentwurf

der Gruppe der PDS

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Pflege-Versicherungsgesetzes (PflegeVG-ÄndG)

A. Problem

Das Pflege-Versicherungs-Änderungsgesetz strebt mit einer Neuregelung einzelner Vorschriften eine solche Korrektur des Pflege-Versicherungsgesetzes an, die die ursprünglichen Ziele der Koalitionsfraktionen zur sozialen Pflegeversicherung vom Juni 1993 real umsetzt. Ausgehend davon soll mit dem Pflege-Versicherungs-Änderungsgesetz

- die Sozialhilfe als Regelfinanzierung bei Pflegebedürftigkeit tatsächlich abgelöst werden;
- behinderten Menschen in Einrichtungen ein gleichberechtigter Zugang zu Leistungen der Pflegeversicherung eröffnet werden, ohne die im Rahmen der Eingliederungshilfe erbrachte ganzheitliche Betreuung dieser Menschen zu verhindern;
- die Pflegeversicherung von nicht sachgerechten Leistungen befreit werden;
- eine solidarische Finanzierung der Pflegeversicherung sichergestellt werden.

B. Lösung

Mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Korrekturen wird ein Schritt hin zu einer echten Versicherungslösung gegangen. Die Korrekturen bewirken, daß

1. etwa 450 000 pflegebedürftige Menschen, die mehrfach in der Woche aber nicht täglich Hilfe- und Pflegebedarf aufweisen, Zugang zu den Leistungen der Pflegeversicherung erhalten und damit von der Sozialhilfe unabhängig werden;
2. die Pflegekassen an den Kosten der pflegerischen Maßnahmen, die in Einrichtungen der Behindertenhilfe erbracht werden, in angemessenem Umfang beteiligt werden;
3. die medizinische Behandlungspflege in der Krankenversicherung abzusichern ist;

4. die Arbeitgeber sowie die Bezieher höherer Einkommen solidarisch und real an den Beiträgen zur Finanzierung der Pflegeversicherung herangezogen werden.

C. Alternativen

Steuerfinanziertes Pflege-Assistenz-Gesetz.

D. Kosten

Es werden jährliche Mehrkosten in Höhe von etwa 2,8 Mrd. DM anfallen. Eine Beitragssatzerhöhung ist nicht notwendig.

Entwurf eines Pflegeversicherungs-Korrekturgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch

Das Elfte Buch Sozialgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014, 2797), zuletzt geändert durch ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

1. In § 15 (Stufen der Pflegebedürftigkeit) werden Absatz 1 Satz 1 wie folgt gefaßt und eine neue Nummer 1 eingefügt:

   „(1) Für die Gewährung von Leistungen nach diesem Gesetz sind pflegebedürftige Personen (§ 14) einer der vier folgenden Pflegestufen zuzuordnen:

   1. Pflegebedürftige der Pflegestufe 0 sind Personen, die bei der Körperpflege, der Ernährung, der Mobilität oder der hauswirtschaftlichen Versorgung nicht täglich, jedoch mindestens zweimal in der Woche Hilfen aus einem oder mehreren Bereichen benötigen."

   Die bisherigen Nummern 1 bis 3 werden die Nummern 2 bis 4:

2. In § 37 (Pflegegeld für selbstbeschaffte Pflegehilfen) wird folgender neuer Absatz 1 eingefügt:

   „(1) Pflegebedürftige der Pflegestufe 0 erhalten ein Mindestpflegegeld in Höhe von 300 DM je Kalendermonat."

   Die bisherigen Absätze 1 bis 3 werden die Absätze 2 bis 4.

3. In § 43 (Inhalt der Leistung) Abs. 2 werden in Satz 1 nach den Wörtern „pflegebedingten Aufwendungen" die Wörter „die Aufwendungen für Leistungen der medizinischen Behandlungspflege" gestrichen.

4. In § 58 (Tragung der Beiträge bei versicherungspflichtig Beschäftigten) werden die Absätze 2 bis 5 ersatzlos gestrichen.

5. In § 71 (Pflegeeinrichtungen) wird Absatz 3 Satz 2 wie folgt geändert:

   Nach dem Wort „Heilerziehungspfleger" wird das Wort „sowie" durch ein Komma ersetzt und nach dem Wort „Heilerziehungspfleger" werden die Wörter „sowie staatlich anerkannten Heilpädagoginnen oder Heilpädagogen oder vergleichbare Berufsgruppen, die behinderte Menschen versorgen," eingefügt.

Artikel 2
Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

Das Bundessozialhilfegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1994 (BGBl. I S. 646, 2975), zuletzt geändert durch ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

In § 69 a wird folgender neuer Absatz 1 eingefügt:

„(1) Pflegebedürftige, die bei der Körperpflege, der Ernährung, der Mobilität oder der hauswirtschaftlichen Versorgung nicht täglich, jedoch mindestens zweimal in der Woche Hilfe aus einem oder mehreren Bereichen benötigen, erhalten ein Mindestpflegegeld von 300 DM pro Monat."

Die bisherigen Absätze 1 bis 4 werden die Absätze 2 bis 5.

Artikel 3
Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch

Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

§ 37 (Häusliche Krankenpflege) wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 wird wie folgt geändert:

   Nach den Wörtern „ihrer Familie" werden die Wörter „oder in einem anderen Haushalt, in den sie aufgenommen sind" eingefügt.

   Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

   „Die Führung eines eigenen Haushalts kommt auch in Betracht, wenn der Versicherte in einem Altenwohnheim, Altenheim, einem Wohnheim für behinderte Menschen oder einer vergleichbaren Einrichtung lebt und dort eine häusliche, wohnungsmäßige oder familiäre Wirtschaftsführung sichergestellt ist."

2. Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

   „Versicherte erhalten in ihrem Haushalt, ihrer Familie, in einem Haushalt im Sinne des Absatzes 1 oder in einem Pflegeheim im Sinne des § 71 Abs. 2 SGB XI als häusliche Krankenpflege Behandlungspflege, wenn sie zur Sicherung des Ziels der ärztlichen Behandlung erforderlich ist."

Artikel 4

Das Gesetz tritt am 1. Januar 1997 in Kraft.

Bonn, den 18. Juni 1996

Dr. Gregor Gysi und Gruppe

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit – Pflege-Versicherungsgesetz – ist seit über einem Jahr in Kraft. Das Versprechen der Bundesregierung, eine „umfassende Lösung der Pflegeproblematik herbeizuführen", wurde nicht eingelöst. Alle von der Bundesregierung vorgelegten Daten zeigen, daß wesentliche politische und sozialpolitische Deklarationen des Gesetzes nicht erreicht werden. So sollte die „Versorgung Pflegebedürftiger umfassend verbessert" werden; das Gesetz sollte bewirken, „daß in der überwiegenden Zahl der Pflegebedürftige nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen ist". Nicht nachzuvollziehen ist, daß einerseits die Pflegeversicherung sachfremde Leistungen (medizinische Behandlungspflege) übernehmen soll, andererseits jedoch behinderte Menschen in Einrichtungen vom Leistungsbezug ausgeschlossen werden. Auch der im § 5 enthaltene Auftrag der Pflegeversicherung, präventiv und rehabilitativ zu wirken, wird nicht ausgefüllt.

Völlig irreführend ist die Etikettierung der Pflegeversicherung mit dem Adjektiv solidarisch. Ihre Finanzierung erfolgt unter Ausschluß der finanzstarken gesellschaftlichen Gruppen der Bundesrepublik Deutschland. Diese eindeutig unsolidarische, nur auf die abhängig Beschäftigten sowie auf Arbeitgeber einiger Branchen beschränkte Finanzierung des neuen Sozialversicherungssystems entfaltet auf die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland zerstörende Wirkung. Solidarische Finanzierung heißt die Einbeziehung aller gesellschaftlichen Gruppen in die Finanzierung der Pflegeversicherung, ohne Kompensation für eine zwar nur sehr kleine, jedoch finanzkräftige gesellschaftliche Gruppierung. Von einem neuen Sozialversicherungssystem müssen Signale und Impulse zur Stärkung gesellschaftlicher Solidarität ausgehen. Die bisherige Kompensationslösung wirkt hier kontraproduktiv. Die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen sollen Wege zur Sicherung der ursprünglich propagierten Ziele der Koalitionsparteien eröffnen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 15)

Den bisherigen Pflegestufen 1 bis 3 wird eine Pflegestufe 0 vorangestellt. Damit wird erreicht, daß ein Großteil der auf Hilfe, Assistenz und Pflege angewiesenen Menschen, die keinen täglichen, aber mehrfachen wöchentlichen Hilfebedarf haben, diese aus der sozialen Pflegeversicherung erhalten. Das sind etwa 450 000 Personen. Sie sind nach wie vor auf Sozialhilfe angewiesen, um ihren Hilfebedarf abdecken zu können. Zugleich sichert diese Hilfe auf niedrigem Niveau unter präventiven Aspekten, daß die betroffenen Menschen auch in absehbarer Zeit nicht in die höheren Pflegestufen eingeordnet werden müssen. Unter langfristigen Gesichtspunkten ist ihre Einbeziehung in die soziale Pflegeversicherung auch kostengünstiger.

Zu Nummer 2 (§ 37)

Für diesen Personenkreis wird ein Mindestpflegegeld von 300 Deutsche Mark pro Kalendermonat vorgesehen. Damit erhalten sie die notwendige Hilfe zur Selbsthilfe, um ihren Pflege- und Betreuungsbedarf selbst organisieren und sicherstellen zu können. Mit dieser Bestimmung wird zugleich der § 2 „Selbstbestimmung" des Pflege-Versicherungsgesetzes konkret ausgefüllt.

Zu Nummer 3 (§ 43)

Die Kosten für die medizinische Behandlungspflege der Pflegeversicherung zuzuordnen ist sachfremd. Diese Sachlage wurde auch durch den Vermittlungsausschuß bestätigt, durch dessen Beschluß eine Überprüfung der Zuordnung der Leistungen der medizinischen Behandlungspflege im Jahre 1999 erfolgen soll. Damit möglichst viele Menschen nicht mehr auf Sozialhilfe wegen Pflegebedürftigkeit angewiesen sind, ist es notwendig, daß die Leistungen für die medizinische Behandlungspflege den Krankenkassen zugeordnet werden. Das ist sachgerecht und geboten, da die Menschen in Einrichtungen entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen Beiträge zur Krankenversicherung geleistet haben. Zugleich ergibt sich diese Veränderung aus der Festlegung des Artikels 3 des vorliegenden Gesetzentwurfes.

Als Konsequenz ist in allen weiteren Vorschriften des Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (SGB XI) die Bezugnahme auf die medizinische Behandlungspflege ersatzlos zu streichen.

Zu Nummer 4 (§ 58)

Mit den Bestimmungen zur Kompensation der Arbeitgeberbeiträge zur sozialen Pflegeversicherung wird ein konstituierendes Element der Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland, das Element der Solidarität zwischen den Menschen und den gesellschaftlichen Gruppen, aufgehoben. Damit wurde seitens der Politik ein Signal zur Aufhebung der Solidarität auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen gesetzt. Das Korrekturgesetz versucht dem entgegenzuwirken. Es korrigiert diese falsche politische Entscheidung. Diese Korrektur ist notwendig, da trotz dieser einseitigen Bevorzugung der Arbeitgeber diese keinerlei Aktivitäten solidarischen gesellschaftlichen Verhaltens zeigen. Die verfügbaren

Fakten zur Entwicklung des Arbeitsmarktes, der Lohnstückkosten sowie des Exports zeigen: Die langjährig einseitige Bevorzugung der Arbeitgeber durch den Gesetzgeber ist sachlich nicht begründet und auch nicht erfolgreich. So hat die Bundesregierung die Gewichte steuerlicher Belastungen für die Arbeitgeber und die Unternehmen seit 1980 stark zugunsten der Unternehmen verändert. Beispielsweise waren 1980 die Unternehmen im Durchschnitt mit 33,6 v. H. steuerlich belastet. Dieser Anteil wurde bis 1993 auf 18,3 v. H. gesenkt. Auch ein Vergleich der Einkommensteuer mit der Lohnsteuer zeigt Ungleichgewichte: Von 1960 bis 1990 verdreifachte sich der Anteil der Lohnsteuer von 11,8 v. H. auf 35,1 v. H., während sich der Anteil der veranlagten Einkommensteuer von 14,8 v. H. auf 7,2 v. H. des Steueraufkommens halbierte. Trotz dieser eindeutigen Entlastung der Unternehmen wurden Arbeitsplätze in nennenswertem Umfang nicht neu geschaffen. Auch die Entlastung der Unternehmen für Steuern von Einkommen und Ertrag um 37,5 v. H. im Jahre 1993 führte zu keinerlei Entlastung des Arbeitsmarktes, wohl aber zu einem überproportionalen Wachstum der großen Vermögen. Die Erfolglosigkeit der einseitigen Begünstigung der Unternehmen durch die Steuer- und Beitragspolitik der Bundesregierung erfordert umgehend eine Kurskorrektur. Eine Rücknahme der Kompensationsregelung in der sozialen Pflegeversicherung wäre ein erster Schritt und zugleich ein Signal, daß ohne die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch die Unternehmen – und damit sichtbare Erfolge der Politik der Bundesregierung – die Blankoschecks der Bundesregierung an die Unternehmen zurückgezogen werden.

Hinzu kommt, daß die Kompensationsregelung der Arbeitgeberbeiträge für die soziale Pflegeversicherung in sich ungerecht ist und Ungleichgewichte zwischen den Branchen und Unternehmen fördert. Der Sachverständigenrat wies nach, daß bestimmte Wirtschaftsbereiche keine Kompensation erhalten, andere Bereiche überkompensiert werden. Zur Beseitigung der generellen und sachlich nicht begründeten Ungleichbehandlung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie der Wirtschaftsbereiche und Branchen ist die Kompensationsregelung für die soziale Pflegeversicherung aufzuheben.

Zu Nummer 5 (§ 71)

Der Gesetzgeber hat in § 14 Abs. 1 und 2 SGB XI ausdrücklich anerkannt, daß körperliche, geistige oder seelische Behinderungen, die mit einem erheblichen Pflegebedarf verbunden sind, Leistungsansprüche nach dem SGB XI auslösen können. Zu diesen Behinderungen zählen zum Beispiel die häufig von Geburt an vorliegenden geistigen Behinderungen. In der Regelung des § 14 Abs. 3 SGB XI wird dem besonderen Pflegebedarf dieser Personengruppe Rechnung getragen, indem anerkannt wird, daß die Hilfe auch „in Beaufsichtigung oder Anleitung mit dem Ziel der eigenständigen Übernahme dieser Verrichtung" bestehen kann.

Pflegebedürftige Menschen mit geistiger Behinderung werden im Regelfall durch das pädagogisch ausgebildete Personal der Behindertenhilfe betreut. Es ist deshalb dringend erforderlich, die wichtigsten Berufsgruppen sowie vergleichbare Berufsgruppen von vornherein als verantwortliche Pflegekräfte zuzulassen. Die alleinige Zulassung von Heilerziehungspflegerinnen und Heilerziehungspflegern sowie von Heilerzieherinnen und Heilerziehern als verantwortliche Pflegekraft ist nicht ausreichend und erfordert in einer Reihe von Einrichtungen unnötige personelle Umbesetzungen. Mit der Formulierung „vergleichbare Berufsgruppen" wird ein gleichberechtigter, unkomplizierter und offener Zugang behinderter Menschen in Einrichtungen zu Leistungen der Pflegeversicherung ermöglicht.

Zu Artikel 2

Die Veränderung ist als Anpassung der Leistungen nach dem BSHG an die Leistungen des SGB XI geboten.

Zu Artikel 3

Das Erste Gesetz zur Änderung des SGB XI und anderer Gesetze (Drucksache 13/3696) stellt sich das Ziel, die Pflegeversicherung vor finanziellen Mehrbelastungen zu schützen. Mit der Übernahme der Leistungen der medizinischen Behandlungspflege durch die Pflegeversicherung wird diese Zielstellung konterkariert und der Finanzrahmen der Pflegeversicherung mit sachfremden Leistungen über Gebühr belastet. Die gesetzliche Fixierung, die Übernahme der medizinischen Behandlungspflege durch die Pflegeversicherung im Jahre 1999 zu überprüfen, deutet auf die unsachgemäße Zuordnung der medizinischen Behandlungspflege hin. Zur Sicherung der durch Beitragszahlung in die GKV erworbenen Ansprüche der Versicherten, zur Gewährleistung einer entsprechenden Qualität der Behandlungspflege sowie zum Schutz des Finanzrahmens der Pflegeversicherung ist eine Korrektur unumgänglich.

Behandlungspflege gemäß § 37 Abs. 2 SGB V ist eine Leistung der GKV, die auf ärztliche Anordnung hin erbracht wird. Auch die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner sowie die Bewohnerinnen und Bewohner vergleichbarer Einrichtungen zahlen Beiträge zur GKV. Die für jede versicherte Person zugängliche Leistung Behandlungspflege der GKV muß auch in Heimen und Einrichtungen erbracht werden können. Insbesondere muß diese Leistung den Menschen in Heimen und Einrichtungen zugänglich sein, die in keine Pflegestufe eingeordnet wurden (bisher ca. 30 v. H. aller Heimbewohnerinnen und Heimbewohner). Insofern ist es notwendig, den § 37 Abs. 1 entsprechend zu ändern. Die vorgeschlagene Fassung des § 37 Abs. 1 hat zur Folge, daß häusliche Krankenpflege auch dann möglich und zwecks Krankenhausvermeidung geboten ist, wenn die versicherte Person in einem anderen Haushalt versorgt wird oder einen eigenen Haushalt in einer Einrichtung oder Heim führt.

C. Kosten

Unter Bezugnahme auf die INFAS-Studie zur Pflegebedürftigkeit von 1992 wird davon ausgegangen, daß etwa 450 000 Menschen zusätzlich Anspruch auf Leistungen nach der Pflegeversicherung erhalten. Damit ist ein finanzieller Mehraufwand von etwa 2 Mrd. DM gegeben. Eine Ausweitung des Begriffes der Pflegefachkraft auf weitere Berufsgruppen der Behindertenhilfe führt zu einem finanziellen Mehraufwand in der Pflegeversicherung. Ausgehend von Angaben der Behindertenverbände kann davon ausgegangen werden, daß im Durchschnitt in den Einrichtungen der Behindertenhilfe Pflegeleistungen in Höhe von etwa 800 Mio. DM erbracht werden, so daß insgesamt mit zusätzlichen Kosten in Höhe von etwa 2,8 bis 3 Mrd. DM pro Jahr zu rechnen sind.

Nach Angaben der Bundesregierung ist im Jahr von einem Überschuß in der Pflegeversicherung von etwa 1,8 bis 2,1 Mrd. DM auszugehen. Dieser Überschuß ergibt sich aus der für 1995 vorliegenden Abrechnung. Bei einem durchschnittlichen monatlichen Finanzbedarf in der Pflegeversicherung für die ambulante Pflege von ca. 1,1 Mrd. DM ergibt sich ein jährlicher Gesamtbedarf von ca. 13,2 Mrd. DM. Unter der Voraussetzung, daß auch in den Folgejahren die Einnahmen für die erste Stufe der Pflegeversicherung etwa 16,4 Mrd. DM betragen werden, ergibt sich nach Abzug von 1,1 Mrd. DM für den Ausgleichsfonds ein jährlicher Überschuß von ca. 2,1 Mrd. DM.

Durch die Entscheidung der Anspruchsberechtigten, vor allem Geldleistungen zu beantragen, wird ein noch nicht näher zu bestimmender Betrag nicht ausgegeben. Auch zeigen die ersten Begutachtungsergebnisse in stationären Pflegeeinrichtungen, daß ca. ein Drittel der in Einrichtungen lebenden Menschen keiner Pflegestufe zugeordnet wird. Damit wird ein noch nicht genau zu bestimmender Betrag nicht benötigt. Wird zudem davon ausgegangen, daß die Übernahme der medizinischen Behandlungspflege durch die Pflegeversicherung in Höhe von etwa 0,8 bis 1,0 Mrd. DM pro Jahr als nicht sachgerecht rückgängig gemacht wird, so sind die mit dem Korrekturgesetz vorgesehenen Leistungen bei Einhaltung des Beitragssatzes von 1,7 Prozentpunkte zu finanzieren.

Parallel zu den Mehrausgaben der Pflegeversicherung sind Einsparungen in der Sozialhilfe in einer Höhe von etwa 2 Mrd. DM zu vermuten. Genauere Angaben dazu sind nicht vorhanden.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333